

PROCESSOS ESTRUTURANTES: ORIGEM, CASOS RELEVANTES NA AMÉRICA LATINA E REFLEXÕES A PARTIR DO SISTEMA PROCESSUAL BRASILEIRO

STRUCTURAL INJUNCTIONS: ORIGIN, RELEVANT LEADING CASES IN LATIN AMERICA AND REFLECTIONS ON BRAZILIAN PROCEDURAL SYSTEM

*Paulo Guilherme Mazini**

Resumo:

O presente artigo tem por objetivo o estudo da estabilidade dos processos estruturantes, com o propósito inicial de identificar os conceitos apresentados pela doutrina para a definição – nem sempre precisa – desse modelo processual. Também está inserida nesse trabalho a análise de decisões estruturantes de grande repercussão em países latino-americanos, sequenciada pela demonstração cabal de que o Código de Processo Civil Brasileiro contém instrumentos, técnicas e regras que se adaptam perfeitamente aos processos estruturantes. Por fim, pretende-se examinar o regime de estabilidade das decisões estruturantes – aqui compreendidas numa acepção que engloba as sentenças e as interlocutórias que julgam parcialmente o mérito ou que homologam a composição de parte dos pedidos – à luz do dispositivo contemplado no art. 23, *caput* da LINDB e da teoria das preclusões dinâmicas, bem como em conformidade com a concepção de coisa julgada disciplinada no CPC em vigor.

Palavras-chave: Processos estruturantes. Casos paradigma. Estados Unidos. América Latina. Sistema processual brasileiro. Estabilidade.

Abstract:

This paper aims to study the stability of structural injunctions, with the initial purpose of identifying the concepts presented by the doctrine for the definition – not always precise – of this procedural model. Also included in this work is the analysis of structural decisions and its great repercussion in Latin American countries, followed by the complete demonstration that the Brazilian Civil Procedure Code contains instruments, techniques and rules that are perfectly adapted to the this procedural model. Finally, it is intended to examine the stability rules of structural decisions – here understood in a sense that encompasses judgements that partially analyze the merits or that approve the composition of part of the requests – in the light of the provision contemplated in art. 23, *caput* of LINDB and the theory of dynamic estoppels, as well as in accordance with the concept of *res judicata* governed by the Brazilian Civil Procedural Code.

Keywords: Structural injunctions. Leading cases. United States. Latin America. Brazilian procedure system. Stability.

* Mestre em Direito pela UFPR. Doutorando em Direito Processual Civil pela USP. Juiz de Direito no estado do Paraná. *E-mail*: pgmazini@uol.com.br.

1. Processos estruturantes: conceito e origem

A definição de processos estruturantes, sem dúvida, não permite uma apresentação singela capaz de exaurir-se num conceito estanque. Seria necessário, para tanto, a análise das características que interagem com esse modelo processual, o qual é permeado pela reorganização das estruturas do Estado e pela implementação de direitos fundamentais. Assim, a própria noção de “jurisdição”, pautada num conceito tradicional de raízes chiovendianas, compreendida como uma função do Estado voltada a dirimir conflitos a partir da aplicação da lei no caso concreto,¹ deve ser reformulada para uma acomodação aos processos estruturantes.

Com efeito, para a compreensão desse modelo processual, é relevante extrair uma nova definição para a jurisdição a partir do conceito de adjudicação, como um mecanismo vertido a conferir e a concretizar valores constitucionais pelo juiz. Por meio desse processo, ele enfrenta o aparato estatal com toda a burocracia que nele está impregnada e reorganiza as instituições com a finalidade de remover os obstáculos que ameaçam a consecução dos direitos fundamentais assegurados aos indivíduos.

Trata-se, portanto, de um processo de reestruturação institucional que visa, principalmente, a sua adaptação para uma realidade social carente de intervenção que propicie seu funcionamento condizente com os valores públicos erigidos em nível constitucional.²

Assim, se a concepção tradicional de jurisdição presta-se a explicar os conflitos individuais, pontualmente integrados por partes que discutem uma determinada relação jurídica, em geral, fundada em direitos obrigacionais e marcada por bipolaridade, no caso dos litígios estruturantes a situação é bem diversa. Primeiro, porque são litígios que se afastam dessa lógica bipolar de autor *versus* réu, tratando-se de processos policêntricos, que envolvem uma verdadeira rede concatenada de interesses e relações jurídicas.³

¹ “Pode definir-se a jurisdição com a função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, já no afirmar a existência da vontade da lei já no torná-la, praticamente, efetiva”. (CHIOVENDA, 2000, p. 8).

² “A adjudicação é o processo social por meio do qual os juízes dão significado aos valores públicos. A chamada reforma estrutural – o assunto desse artigo – é um tipo de adjudicação, distinto pelo caráter constitucional dos valores públicos e, principalmente, pelo fato de envolver um embate entre o Judiciário e as burocracias estatais. O juiz tenta dar significado aos valores constitucionais na operacionalização dessas organizações”. (FISS, 2004, p. 26).

³ “No caso dos processos policêntricos, as noções de ‘demandante’ e de ‘réu’ não estão direta e imediatamente relacionadas com o significado que estes termos têm na adjudicação clássica de direito civil ou penal. Processos desta natureza podem ter várias partes envolvidas, e não apenas duas. Ou seja, acontece uma mudança de paradigma, de um esquema bipolar com apenas duas partes para um esquema de vários interessados”. (LORENZETTI, 2017).

E a razão disso é que os processos estruturantes estão relacionados com questões de políticas públicas que, pela sua natureza, repercutem suas decisões em organismos integrantes da burocracia estatal, bem como em grandes conglomerados privados que, no desenvolvimento de suas atividades, perpetram ilícitos ou danos com grave violação a direitos coletivos e difusos.⁴

Os processos estruturantes, portanto, apresentam um caráter preponderantemente prospectivo, que tem por escopo a intervenção em face de situações jurídicas permeadas por afronta a direitos fundamentais e espraiadas por toda a sociedade, como são os casos que envolvem meio ambiente, saúde, moradia, direitos do consumidor, sistema carcerário e relações trabalhistas, sem excluir outros. É um processo que contraria a lógica linear dos processos individuais e que apela para uma resolução que não se restringe ao pronunciamento judicial conferido em uma decisão.

E, a propósito, a sentença e outras decisões interlocutórias prolatadas no curso de um processo estruturante representam apenas um marco inicial do longo percurso a ser observado para a consecução dos seus objetivos, que eventualmente não terão um desfecho delimitado no tempo.⁵

A origem dos processos estruturantes é pautada num contexto permeado por eventos históricos que resultaram em *leading cases* apreciados pela Suprema Corte norte-americana. Assim é o caso *Plessy v. Ferguson*, de 1896. No mês de junho de 1892, Homer Plessy, um jovem considerado um oitavo negro e sete oitavos caucasiano, embarcou num trem na cidade de New Orleans e, com o intuito de desafiar a lei segregacionista denominada *Louisiana Separate Car Act*, dirigiu-se a um assento no vagão destinado aos brancos. Ao ser identificado pela cor de sua pele – em que pesem as babás negras das crianças brancas estarem autorizadas a permanecer no vagão dos brancos –, foi preso e imediatamente retirado do veículo. Plessy ainda tentou argumentar, sem sucesso, a respeito de sua composição étnica.

O caso, após passar pelas instâncias judiciais do estado da Louisiana, chegou à Suprema Corte norte-americana que, no ano de 1896, realizou o julgamento e sufragou o entendimento pela constitucionalidade da lei emanada do referido estado da Federação, que preconizou o precedente *separate but equal*, com repercussões em todos

⁴ Os episódios conhecidos como tragédias de Mariana e Brumadinho, no estado de Minas Gerais, ilustram bem essa hipótese. Para detalhes minuciosos a respeito, Chagas (2019).

⁵ “A decisão estrutural, dado o contexto em que se apresenta, não é daquelas que se costuma implementar rapidamente, porque a reestruturação de um estado de desconformidade exige, normalmente, tempo de maturação, não apenas para que a reestruturação seja efetiva, mas também para que seja duradoura. Assim, o esperado é que a implementação do estado ideal de coisas demore a acontecer”. (DIDIER JUNIOR; ZANETI JÚNIOR; OLIVEIRA, 2020).

os segmentos sociais americanos, inclusive no regime de segregação instalado em escolas públicas.

Transcorreram então cinquenta e oito anos até que, no ano de 1954, novo julgamento foi submetido à Suprema Corte norte-americana. Nesse episódio, que levou a uma nova interpretação da Décima Quarta Emenda da Constituição norte-americana, seção I,⁶ o debate iniciou-se na cidade de Topeka, estado do Kansas. Linda Brown, com apenas oito anos de idade, caminhava vinte e um quarteirões para chegar à escola, uma unidade destinada apenas a alunos negros em virtude da política segregacionista. Não obstante, a apenas cinco quarteirões de sua casa, funcionava uma escola segregada para brancos, a *Summer School*. O pai de Linda tentou realizar a matrícula na referida escola, tendo sido negado seu pleito por força de sua origem étnica.

Então, iniciou-se uma disputa judicial, intitulada caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, algo como “Conselho de Educação de Topeka”. A Corte Distrital do Kansas, todavia, aplicou o precedente *Plessy v. Ferguson*, de 1896, que sedimentou a tese do *separate but equal*, pois havia sido disponibilizado para Linda Brown o acesso à educação por meio de uma escola para negros.

O *leading case* chegou à Suprema Corte dos Estados Unidos no ano de 1952, então presidida por Frederick Vinson, que, falecido em 1953, foi sucedido por Earl Warren. Sob sua presidência, foi realizado o julgamento histórico que resultou na superação do precedente *Plessy v. Ferguson* e que reconheceu como contrária à Décima Quarta Emenda a política de segregação entre brancos e negros nas escolas (BROWN..., 2022).

Esse julgamento histórico inspirou decisivamente o desenvolvimento dos processos estruturantes para o enfrentamento de demandas complexas, sobretudo a respeito de políticas públicas. Ocorre que, apesar de ter sido chancelada a inconstitucionalidade da política de segregação nas escolas, a implementação das medidas necessárias para remoção da política *separate but equal*, vigente havia décadas, era um obstáculo difícil de ser transposto.

Afinal, não era crível que, nos dias seguintes à publicação da decisão da Suprema Corte, a sociedade norte-americana se apresentasse sensível à questão da segregação racial e aceitasse que aquela cultura secular repulsiva devesse ser modificada. Obviamente, a reestruturação institucional esbarraria na resistência dos pais das crianças que, cientes de que as crianças negras e as brancas conviveriam na mesma escola, sem

⁶ “Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos e sujeitas a sua jurisdição são cidadãos dos Estados Unidos e do estado onde tiver residência. Nenhum estado poderá fazer ou executar leis restringindo os privilégios ou as imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem poderá privar qualquer pessoa de sua vida, liberdade, ou bens sem processo legal, ou negar a qualquer pessoa sob sua jurisdição a igual proteção das leis”. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2009).

distinções, tomariam a iniciativa de matriculá-las em outro liceu, sem descuidar-se da possibilidade de uma atuação reativa em face do novo *status quo*.

Dessa forma, para que a decisão da Suprema Corte pudesse ser efetivada, eram necessárias medidas paulatinas, com a interação entre o Poder Judiciário e os demais poderes, órgãos e entidades sociais, o que envolvia uma atuação mais proativa do juiz como um verdadeiro gestor. A implementação da decisão, portanto, exigiu a ampla participação do Conselho de pais, de profissionais da área de psicologia e assistência social, de professores, de gestores educacionais e da apresentação de planos sucessivos geridos por pessoas designadas pelo juiz sob sua supervisão.

As características do processo, como sua complexidade, sua multipolaridade e seu impacto decorrente de uma profunda mudança cultural odiosa, eram absolutamente incompatíveis com os mecanismos fundados numa demanda individual, o que impunha a adoção de etapas progressivas para que a decisão da Suprema Corte, vertida para remover ameaças à consecução de valores constitucionais, pudesse ser implementada.⁷

2. Intervenções estruturantes observadas na América Latina

Os processos estruturantes, embora tenham sua gênese no direito norte-americano, foram explorados em diversos países, como Canadá e Índia, além de registrarem casos muito difundidos no território latino-americano. Destacamos, a seguir, três processos de caráter estruturante aforados, respectivamente, na Argentina, na Colômbia e no Brasil.

2.1. O caso Mendoza (rio Matanza-Riachuelo) na Argentina

O precedente Mendoza, da Corte Suprema da Nação Argentina, originou-se a partir de uma ação ajuizada por Beatriz Silvia Mendoza, no ano de 2004, contra o Estado Federal, a província de Buenos Aires, o governo da cidade de Buenos Aires, além de diversas empresas. Beatriz era residente do bairro *Villa Inflamable*, localizado próximo do polo petroquímico e com grande incidência de liberação de resíduos poluentes. A causa de pedir versava sobre os danos ambientais causados no rio Matanza-Riachuelo, cuja bacia hidrográfica abrange uma área de grande extensão, que era então ocupada por aproximadamente cinco milhões de habitantes.

⁷ “O julgamento do caso *Brown v. Board of Education of Topeka* não aparentava facilidade de ser concretizado. Encerrar uma tradição mais que centenária numa sociedade não é algo que se pode dizer natural. Diante dessa constatação, alguns questionamentos eram previsíveis para os *Justices* ao julgarem o caso, entre eles: (i) como dar condições de possibilidade de uma afrodescendente frequentar uma escola para brancos sem que seja discriminada? (ii) será que apenas pelo julgamento do caso pela Suprema Corte dos Estados Unidos haveria de ser cumprida a decisão?” (JOBIM, 2013).

Em 20 de junho de 2006, a Suprema Corte Argentina reconheceu sua competência para conhecer e julgar aspectos do dano coletivo, com destaque para as questões relativas à recomposição dos danos e à realização de obras de saneamento.

Foi então determinado que os requeridos e o Conselho Federal de Meio Ambiente apresentassem um plano de saneamento da bacia do Matanza-Riachuelo. Seguiu-se a primeira audiência pública realizada na Suprema Corte em setembro de 2006, em que as pessoas jurídicas de direito público interno (governos Federal, da província de Buenos Aires e da cidade de Buenos Aires) apresentaram um projeto de saneamento do rio. Além disso, foi criado um comitê interinstitucional com atribuições, dentre outras, de realocar a população do bairro *Villa Inflamable*.⁸

A segunda audiência pública ocorreu em fevereiro de 2007, na qual foram relatados os avanços e apresentado um plano de saneamento. No mês de julho de 2008, a Suprema Corte proferiu uma decisão em que foi delimitada a responsabilidade pela execução dos planos necessários à recomposição do meio ambiente e o prazo para a sua execução, mediante a possibilidade de imposição de *astreintes* para a hipótese de descumprimento. Por outra via, a Corte Suprema de Justiça Argentina designou o Defensor Público Geral para a formação – em conjunto com as organizações não governamentais que participaram do processo – de um conselho fiscalizatório do plano de saneamento apresentado.

Em setembro de 2010, foi celebrado um compromisso entre a Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), o Estado Federal, a província de Buenos Aires e o município Avellaneda, localizado na região metropolitana de Buenos Aires, para o cumprimento de um plano de urbanização e assentamento dos residentes em situação de risco ambiental na bacia do Matanza-Riachuelo.

A implementação do plano foi estabelecida mediante gestão das etapas a serem consolidadas para a realocação das famílias, as obrigações e as faculdades de cada uma das partes signatárias, o que envolvia a busca de terrenos apropriados, a formulação de um projeto integral e o estudo de viabilidade social e ambiental, além da participação de todos os afetados (MERLINSKY, 2016).

2.2. O estado de coisas inconstitucional e o sistema carcerário na Colômbia

Na Colômbia, especialmente no final dos anos noventa do século anterior, desenvolveu-se uma teoria levada adiante pela atuação proativa da Corte Constitucional

⁸ “In the Mendoza case, the Supreme Court decided not only to set guidelines for the Integrated Plan itself, but also to mandate the creation of a powerful, interjurisdictional river basin agency, known as ACUMAR, to implement it”. (KRAMARZ; COSOLO; ROSSI, 2016).

colombiana, conhecida por *estado de coisas inconstitucional*. Essa doutrina tinha como premissa a identificação de deficiências estruturais no âmbito político-administrativo, as quais estão diretamente relacionadas com a grave violação de direitos fundamentais em face de pessoas em situação de vulnerabilidade.

A Corte Constitucional entendeu que o âmbito das tutelas individuais não era suficiente para fazer frente aos problemas da sociedade que representavam uma situação de violência extrema, com repercussão em direitos fundamentais como segurança, saúde, moradia, alimentação, dentre outros. Este cenário impunha a necessidade de acompanhamento na fase de implementação das medidas de reestruturação de políticas públicas, por meio de um diálogo institucional entre os poderes e da ampla participação de organismos da sociedade civil, desde entidades representantes das pessoas diretamente afetadas, como também de outros setores que atuavam na defesa de direitos humanos. Não bastava, assim, em última análise, a prolação de uma sentença que seguia a logicidade bipolar de uma tutela individual para a solução do gravíssimo problema que envolvia a correção de falhas estruturais no bojo da burocracia estatal.⁹

Um dos marcos principais desse ativismo da Corte Constitucional da Colômbia, que visou à correção da grave deficiência estrutural no país, é representado pela sentença T-153, de 1998, que cuidou da situação caótica do sistema carcerário colombiano. Na decisão de mais de cem páginas, sob a relatoria do juiz da Corte Eduardo Cifuentes Muñoz, após mencionar diversos dados estatísticos sobre as prisões colombianas e reconhecer a omissão de autoridades públicas a respeito, proclamou que o estado de coisas que se apresentava no sistema carcerário era inconstitucional.

Em seguida, enumerou uma série de providências destinadas à reestruturação do sistema prisional, dentre as quais destacamos: i - a notificação das principais autoridades integrantes dos poderes da nação, como os presidentes da República, do Senado, da Câmara dos Deputados, além do Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da Colômbia, a respeito do estado de coisas inconstitucional nas prisões colombianas; ii - a determinação, encaminhada ao Ministério da Justiça e à Secretaria Nacional de Planejamento, para a elaboração de um plano de reforma prisional que assegurasse aos detentos condições dignas de tratamento; iii - a fixação de um prazo de quatro anos

⁹ “A violação de direitos era sumamente ignorada pelas autoridades, havendo um verdadeiro ‘bloqueio institucional’ na estrutura político-administrativa que tornava imprescindível a declaração do ‘estado de coisas inconstitucional’. Entretanto, dessa feita, a sentença que declarou a violação constitucional decorrente da falha estatal e determinou medidas para a sua correção fora apenas o início de uma relação duradoura entre o órgão judicial e várias instituições públicas, no intuito de remediar o problema. Nesse ambiente de diálogo institucional, também a sociedade civil, em especial entidades representativas dos afetados e outras organizações não governamentais de proteção de direitos humanos, foi chamada para participar ativamente da implementação das soluções”. (BARROS, 2021).

para a execução integral do plano de reforma prisional; iv - a imposição direcionada ao *INPEC – Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario* para que, num prazo máximo de quatro anos, os segregados provisórios fossem separados dos presos com condenação; v - finalmente, a determinação dirigida aos Ministérios da Justiça e da Fazenda, para a adoção de medidas voltadas a solucionar a carência de pessoal especializado nas prisões e na Guarda Penitenciária. (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 1998).

2.3. A ADPF n. 347/DF no Brasil

No Brasil, um *leading case* que simbolizou a atuação contramajoritária do Poder Judiciário em debates que envolvem políticas públicas foi representado pela Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, aforada na Suprema Corte pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Nesse processo objetivo inaugurado no ano de 2015 e que se encontra em curso,¹⁰ a pauta de discussão é pertinente à violação de direitos fundamentais da população carcerária no sistema penitenciário nacional.

Na análise da tutela cautelar, o plenário do STF proclamou o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro, baseado na violação sucessiva de direitos fundamentais dos segregados à dignidade nos seus aspectos físico e psíquico. Foi reconhecida a completa inaptidão dos estabelecimentos prisionais de contribuir com a reintegração dos apenados à sociedade, de modo que o tema em voga exigiria um debate público mais refletido, inclusive sobre a necessidade de aportar recursos orçamentários para dirimir a situação caótica que se instalou no sistema penitenciário.

Assim, por maioria de votos, o plenário determinou a observância de cautelas que repercutiram em todo o Poder Judiciário, especialmente nas instâncias monocráticas, bem como no Poder Executivo Federal. Dessa decisão, surgiu a imposição para que os juízes passassem a realizar audiências de custódia para a oitiva das pessoas segregadas cautelarmente, no prazo máximo de vinte e quatro horas contados do momento de sua prisão. Também foi deferido o pedido acautelatório formulado na ADPF, para determinar à União que empregasse o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para as finalidades institucionais que balizaram sua criação.

Por fim, foi deferida, *ad referendum*, a tutela cautelar de ofício proposta pelo Ministro Luís Roberto Barroso, com o propósito de notificar e compelir a União e os estados a prestarem informações a respeito da situação prisional dos estabelecimentos prisionais sob sua administração, com ênfase no estado de São Paulo (BRASIL, 2021d).

¹⁰ Atualmente, com vista ao Ministro Luís Roberto Barroso, após a apresentação do voto do então Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello (BRASIL, 2021d).

Na ADPF em exame, diversas entidades habilitaram-se como *amicus curiae*, a exemplo do IBCCRIM e da Defensoria Pública de São Paulo.

3. O modelo de flexibilidade procedimental do CPC/2015 e sua compatibilidade com os processos estruturais

O Código de Processo Civil, embora tenha mantido os procedimentos especiais no seu Livro I, Título III, adotou uma sistemática voltada à simplificação procedimental através da previsão de um rito único, permeável à adaptação pelas partes e pelo juiz em hipóteses taxativamente elencadas.¹¹

Dessa forma, apesar de o procedimento comum estar fundado em norma de ordem pública, o princípio da adaptabilidade, que confere previsões específicas de flexibilização judicial, legal e convencional, além de outras técnicas processuais e princípios contemplados no Código, como o da cooperação, este assegura a compatibilidade do sistema com as peculiaridades dos processos estruturantes.

Nos subtópicos seguintes, será realizada uma breve abordagem a respeito dos principais instrumentos e possibilidades contidas no CPC que contribuem significativamente com o modelo de processo em voga.

3.1. As audiências de mediação e conciliação

Os processos estruturantes, especialmente por versarem sobre litígios complexos, cujas decisões são espraiadas para outras pessoas e repercutem socialmente para muito além das partes processuais, encontram na realização de audiências públicas, com a ampla participação dos interessados, como órgãos públicos, entidades de classe, associações e o próprio *amicus curiae*, um mecanismo eficiente para a adoção das medidas necessárias vertidas para a execução de um cronograma elaborado para a recomposição de um problema estrutural.

Por conta disso, o diálogo entre as instituições, o juiz e os interessados no conflito mostra-se fundamental, o que sobreleva a importância de o juiz estar imbuído de poderes para a realização de audiências de mediação e conciliação a qualquer momento, conforme autoriza o art. 139, V, do Código de Processo Civil.¹²

¹¹ “O novo Código de Processo Civil optou pela implantação de certas possibilidades, postas a cargo do juiz ou permitida às partes, de alterar em casos concretos as regras procedimentais contidas na lei, segundo as conveniências do caso e delas próprias. Tal é o princípio da adaptabilidade, alvitado na ciência do processo há muitas décadas e que no sistema do direito positivo deste país jamais fora adotado expressamente pela lei”. (DINAMARCO; LOPES, 2016, p. 125).

¹² “Nada impede, porém, que o próprio magistrado perceba o momento processual mais oportuno e convoque a audiência de conciliação ou mediação sob a sua presidência. Neste ato, ele poderia, por hipótese, solicitar

3.2. Os negócios jurídicos processuais

Os acordos processuais, compreendidos na lógica do CPC como um modelo de flexibilização convencional do procedimento, também têm um campo de atuação bastante propício na seara dos processos estruturantes. Ora, é quase intuitivo que, através desse mecanismo, as partes interessadas possam ajustar convenções que viabilizem a gestão do processo com o escopo de prevenir situações processuais suscetíveis de comprometer a evolução de uma demanda de grande complexidade.

Aqui, pode-se pensar num acordo para que seja definido o custeio de uma prova pericial de elevado custo, o estabelecimento entre juiz e partes de um calendário para a realização de audiências sucessivas e, até mesmo, um pacto de não recorribilidade das decisões prolatadas na fase de execução do plano de reestruturação, apenas para mencionar alguns exemplos da versatilidade do instituto.

3.3. A técnica do julgamento antecipado parcial do mérito

A técnica processual de cisão do julgamento, da mesma forma, apresenta-se como um instrumento que se ajusta com perfeição na perspectiva dos processos estruturantes. É importante sublinhar que a técnica em análise contempla não somente as hipóteses de julgamento antecipado parcial do mérito, mas, igualmente, os casos previstos no art. 354, parágrafo único do Código, que também se amoldam à técnica de fracionamento do julgamento.

Assim, diante de uma ação coletiva que visa tutelar direitos difusos, como o meio ambiente, a técnica processual de cisão do julgamento pode muito bem prestar-se para a composição de uma parcela dos pedidos, prosseguindo-se o processo em relação aos demais, com significativos benefícios na recomposição, ainda que parcial, dos danos, e na eficiência da prestação jurisdicional no âmbito de um processo qualificado pela elevada complexidade. (MENDONÇA, 2021).

3.4. As medidas atípicas de execução

As denominadas medidas executivas atípicas configuram um modelo de flexibilidade procedimental judicial absolutamente alinhado com o perfil e a logicidade dos processos estruturantes. Embora, desde a vigência do Código de Defesa do Consumidor,

que autoridades e representantes de órgãos do Poder Executivo com atribuições nas áreas de habitação e reforma agrária participem do ato, juntamente com o autor e representantes dos ocupantes, para tentar uma solução que se compatibilize com a envergadura social que o conflito apresenta”. (SILVA; MAZINI, 2021, p. 722).

fosse possível identificar esses instrumentos processuais nas tutelas específicas de obrigação de fazer e não fazer, o sistema processual em vigor, sem dúvida, aprimorou substancialmente as medidas, sobretudo porque os atos de coerção direta ou indireta à disposição do juiz foram elencados num capítulo dedicado aos seus poderes, como uma cláusula geral que lhe assegura adotar os mecanismos mais eficazes para o cumprimento de uma determinação judicial em qualquer das fases do rito comum.¹³

Nesse contexto, deve ser asseverado que a atuação do juiz mediante os meios atípicos depende, como parece mais do que evidente, de fundamentação suficiente, com esteio nos incisos do art. 489, § 1º, e observância aos subprincípios do postulado da proporcionalidade, ou seja, necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito, além de ser vedada sua utilização como sanção processual.¹⁴

A rigor, as medidas atípicas mostram-se imprescindíveis num processo de matriz estruturante, notadamente porque suas características, já apontadas nesse trabalho, impõem ao juiz certa dose de criatividade e perspicácia para que as decisões emitidas dentro da estratégia tentativa-erro-acerto possam ser concretizadas.

Nesse aspecto, destaca-se que, se houvesse maior rigidez na atribuição de poderes atípicos ao juiz, dificilmente os processos estruturantes teriam campo de atuação, ao menos enquanto um rito específico não fosse aprovado. Ademais, sem que o juiz estivesse munido desses poderes, a eficácia das decisões que, excepcionalmente, incorressem em alguma margem de interferência nos demais poderes, especialmente o Poder Executivo, como é da essência desse modelo processual, estaria comprometida e resultaria num processo incapaz de atingir seu escopo.¹⁵

¹³ “Trata-se de regra que convida à reflexão sobre o CPC de 2015 ter passado a admitir, de maneira expressa, verdadeira regra de flexibilização das técnicas executivas, permitindo ao magistrado, consoante às peculiaridades de cada caso concreto, modificar o modelo preestabelecido pelo Código, determinando a adoção, sempre de forma fundamentada, dos mecanismos que mostrem mais adequados para a satisfação do direito, levando em conta as peculiaridades do caso concreto. Um verdadeiro ‘dever-poder geral executivo’ ou de efetivação, portanto”. (BUENO, 2017, p. 192).

¹⁴ Nesse sentido, precedente da Quarta Turma do STJ, extraído do Agravo Interno no Recurso Especial n. 1949624-SP (2021/0223200-3); Relatora, Ministra Maria Isabel Gallotti; julgamento, 4 abr. 2022 (BRASIL, 2022).

¹⁵ A respeito do tema, Verbeke (2021, p. 722): “Partiendo de esta premisa, y como fuera adelantado, entiendo que la actuación del Poder Judicial en la desactivación de conflictos colectivos de reforma estructural no implica en modo alguno un avance indebido sobre el resto de los departamentos de Estado. Al menos como principio. Es que la rama judicial configura un poder del Estado tan democrático como el Ejecutivo o el Legislativo, aun cuando su legitimidad descansa sobre bases distintas al sufragio popular”.

3.5. A dilação dos prazos e a alteração na ordem da produção probatória

A flexibilização judicial, conferida ao magistrado para a dilação de prazo e inversão na ordem de produção probatória, representa mais um mecanismo que confirma a adequação do Código de Processo Civil aos processos estruturantes.

Conforme assentado nesse estudo, esse modelo processual é qualificado – dentre outros aspectos – pela sua complexidade, de modo que o poder conferido ao juiz para flexibilizar o procedimento com a dilação dos prazos processuais acomoda-se com a realidade dos processos estruturantes, na medida em que permite, às partes envolvidas e aos intervenientes, ponderar com maior precisão o contexto probatório e argumentativo que demandas como essa exigem.

Da mesma forma, a possibilidade de inversão da ordem dos meios probatórios, apesar de não ser, propriamente, vedada sob a égide do CPC revogado (uma vez constatada a ausência de prejuízo às partes), foi tipificada justamente para que seja atendida a realidade do conflito.

E, nos processos estruturantes, a dinâmica da produção de provas, não raro, poderá exigir essa alteração, como se poderia supor numa tutela coletiva na defesa de direitos individuais homogêneos atingidos por um desastre ambiental. Nesse exemplo, o tempo necessário para a realização do exame técnico recomendaria, a bem da evolução do trâmite processual, a produção da prova oral antes de concluída a prova pericial.

3.6. *Amicus curiae*

O art. 138, *caput* do CPC, incluiu dentre as modalidades interventivas, a participação do *amicus curiae* na demanda, desde que atendidos os requisitos de repercussão social da controvérsia. A intervenção do *amicus curiae* já existia no direito brasileiro, muito embora sua atuação fosse praticamente restrita às ações de controle concentrado de constitucionalidade, na forma prevista no art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/99.

O CPC inovou ao assegurar a intervenção do *amicus curiae* em primeiro grau de jurisdição. Em breve síntese, essa figura interventiva não se confunde com a assistência simples ou litisconsorcial, porquanto o interesse da pessoa física ou jurídica que se habilita no processo nessa qualidade é institucional. O *amicus curiae*, portanto, tem sua atuação no processo voltada ao aperfeiçoamento do contraditório e atribuição de legitimidade para a decisão que será proclamada pelo Poder Judiciário.¹⁶

¹⁶ “Se o juiz é agente do Estado, se o processo deriva do modelo político do Estado, se o juiz, diante do fato, deve decidir, não há como deixar de destacar que haja – que possa haver, pelo menos – alguém, um ‘sujeito processual’, que aja nesse plano, acrescentando ao debate jurisdicional valores dispersos no próprio Estado ou na sociedade civil”. (BUENO, 2006, p. 80-81).

E, apesar de ser uma figura, a *priori*, muito pouco utilizada na realidade forense, sobretudo em primeiro grau de jurisdição, sua contemplação no Código para intervir em causas de grande repercussão social, parece ter vindo sob encomenda para recepcionar os processos estruturantes que, por se tratar de processos irradiados, na definição de Edilson Vitorelli (PROCESSOS..., 2021), são fortemente impactados socialmente e, portanto, abrem espaço para uma atuação quase que compulsória do *amicus curiae* desde o início da demanda.

4. As decisões estruturantes e sua estabilidade

Os processos estruturantes, conforme já assinalado, são matizados por especificidades como a complexidade, o caráter policêntrico, a participação proativa do juiz e o diálogo institucional que, inevitavelmente, será imprescindível para que sejam reformuladas as políticas públicas ou restaurados os direitos fundamentais que estão no cerne do debate processual. São, enfim, conflitos irradiados, que repercutem para muito além das partes que integram a demanda e provocam uma significativa modificação num dado contexto social.

Entretanto, diante de suas características peculiares, a implementação das decisões estruturantes não se resume a uma correspondência estrita e perfeita do comando que foi emitido no seu dispositivo. Não estamos aqui diante de um conflito bipolar, no qual o provimento condenatório exprime, sem maiores complicações, à obrigação que o requerido está compelido a cumprir.

Nos processos estruturantes, ao contrário, a decisão limita-se a identificar o problema que configura um obstáculo à concretização dos valores constitucionais violados, apontar seus responsáveis e promover a elaboração de um plano vertido para a sua remoção.

Esse cronograma, estabelecido com o propósito de efetivar os direitos fundamentais afrontados, deve ser paulatinamente implementado em etapas – como sugerido acima – que podem ser bem-sucedidas e convergirem desde logo para a solução da questão, ou, eventualmente, revelar-se inapropriado e exigir uma revisão com novas proposições. Em síntese, a efetivação de uma decisão estruturante trabalha na perspectiva de tentativa-erro-acerto.¹⁷

¹⁷ “The judge must search for the ‘best’ remedy, but since his judgment must incorporate such open-ended considerations as effectiveness and fairness, and since the threat and constitutional value that occasions the intervention can never be defined with great precision, the particular choice of remedy can never be defended with any certitude. [...] A revision is justified if the remedy is not working effectively or is unnecessarily burdensome”. (FISS, 1979, p. 49).

A circunstância em apreço impõe algumas reflexões sobre seu regime de estabilidade. Afinal, uma decisão cuja efetivação depende de variantes que podem ser alteradas no curso do seu cronograma mostra-se suscetível a uma reavaliação das etapas de seu cumprimento, motivada justamente por desdobramentos na seara fático-jurídica. Isto poderia implicar, numa análise açodada, na constatação de que houve desconformidade entre o que foi sedimentado no dispositivo da decisão e o objeto de seu cumprimento.

A título de exemplo, poder-se-ia pensar numa sentença estruturante que, ao reconhecer a omissão no fornecimento de vagas em creches, estabelece um planejamento para compelir o município a entregar novos prédios destinados ao seu funcionamento em determinado prazo, de acordo com um fluxo prioritário de bairros mais carentes.

No entanto, numa transição eleitoral, o novo governo municipal entende que as prioridades de sua gestão são outras e deixa de dar sequência ao plano inicialmente proposto. Também no contexto dessa ilustração, a licitação realizada pelo Município poderia ser deserta ou mesmo suspensa por uma investigação que apontou irregularidades.

Outra hipótese que poderia ser ilustrada refere-se aos casos de invasão de imóveis urbanos por pessoas socialmente vulneráveis, identificadas, muitas vezes, como Movimento dos Trabalhadores sem Teto. Nesse caso, a sentença que declara a violação ao direito fundamental à moradia determina que a reintegração seja realizada paulatinamente, à medida que o órgão municipal responsável por políticas de habitação acomode as famílias ocupantes em outros imóveis. Entretanto, a nova gestão municipal, de possível orientação ideológica diversa, pode apresentar resistência ao cumprimento do planejamento proposto na sentença estruturante.

Em todas essas situações ventiladas hipoteticamente, o cronograma de cumprimento das medidas estruturantes previstas em etapas, tal como proposto na sentença, deve ser inevitavelmente revisado para sua consecução. Isto exigiria sua reformulação, com a adoção de outras medidas pelo juiz que pudessem superar a recalitrância das novas administrações municipais ou contornar os óbices decorrentes do procedimento licitatório emperrado.

Por esse aspecto, é relevante sublinhar que as decisões podem não ser compatíveis com a exata correspondência entre o pedido apresentado e a sentença de mérito, diante da natureza dos litígios encetados através dos processos estruturantes, matizados por uma causa de pedir aberta, grande fluidez e mutabilidade das condições de sua implementação.¹⁸

¹⁸ Conforme Arenhart e Osna: “As necessidades de proteção em um determinado momento, muito frequentemente, serão distintas daquelas existentes em outra ocasião. Em conta disso, é muito difícil que o autor da demanda possa, já ao desenhar a sua pretensão, ter a exata dimensão daquilo que no futuro será necessário para atender adequadamente ao direito protegido”. (ARENHART; OSNA, 2019, p. 143).

Todavia, sem olvidar-se de que nosso sistema processual apresenta técnicas adequadas que se acomodam com a intervenção estruturante, deve ser ponderado que, não obstante essa atenuação do princípio da congruência e da demanda, desde que o juiz em sua atuação não se afaste dos fatos integrantes da causa de pedir e da tutela jurisdicional do direito invocada na ação, não há de se falar numa subversão aos princípios processuais ora destacados.¹⁹

4.1. O art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

O art. 23, *caput* da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, tem sido mencionado pela doutrina como um novo paradigma de estabilidade que se adapta perfeitamente às decisões estruturantes, diante de sua maior flexibilidade em face de normas de conteúdo indeterminado. Na realidade, o dispositivo refere-se a um regime de transição que pode ser fixado pelo juiz nas hipóteses de alteração da interpretação de uma norma de conteúdo indeterminado, ou seja, uma norma aberta, caracterizada por uma vagueza semântica.

A previsão contida no art. 23, *caput* da LINDB, trabalha com a viabilidade de o juiz desapegar-se da imutabilidade como referencial estático de estabilidade, e adotar, quando necessário, uma regra de transição para prevenir que as partes envolvidas possam ser surpreendidas. Essa possibilidade de alteração de uma posição estável justifica-se, sobretudo, porque se assentou nova interpretação ou orientação sobre uma norma com abertura semântica, cuja aplicação pode conduzir a uma rediscussão do que foi sedimentado anteriormente.²⁰

A LINDB, então, teria inaugurado um verdadeiro paradigma de segurança jurídica, a qual evoluiu de um contexto estático, denominado segurança-imutabilidade, para uma conjuntura mais flexível e dinâmica pautada na continuidade jurídica.²¹

A previsão normativa da LINDB, ora em análise, *a priori*, resolveria o problema do sistema de estabilidade das decisões estruturantes, sobretudo pela

¹⁹ “Pois que a demanda consta dos três elementos que conhecemos (supra, ns. 9 e 109), a regra *nemo iudex sine actore* significa: a) não poder o juiz pronunciar-se a favor ou contra pessoas que não são sujeitos da demanda; b) não poder o juiz conceder ou negar coisa diversa da demanda; c) não poder o juiz mudar a *causa petendi*”. (CHIOVENDA, 2000, p. 405-406).

²⁰ “De fato, a complexidade da vida, constantemente refletida no processo, pode revelar a necessidade de rediscussão quando alterações significativas demonstrem que a estabilidade anterior não deva ser mantida. No direito contemporâneo, no qual a segurança absoluta não é a ‘pérola rara’ aos olhos do jurista, crescem em importância outros valores, como a busca por correção e justiça procedimental, a isonomia, a efetividade e a celeridade”. (CABRAL, 2018, p. 386).

²¹ “E, como a segurança-continuidade não impede a mudança das posições estáveis, apresenta-se como um novo paradigma que pode ser eficazmente transposto para os atos processuais, em substituição à tradicional ‘imutabilidade’”. (CABRAL, 2018, p. 375).

multiplicidade de decisões em cascata que podem emergir no curso da execução do plano estabelecido na sentença, uma vez que, conforme asseverado, a dimensão protetiva do direito fundamental violado está submetida a variações significativas para sua implementação, dentro daquela lógica de tentativa-erro-acerto.²²

Por esse prisma, a tese pautada na estabilidade como continuidade jurídica preconizada por Antonio do Passo Cabral, a partir do art. 23, *caput* da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, resultaria num sistema de preclusões dinâmicas permeáveis a alterações de posições estáveis, à medida que adaptações fossem exigidas para a satisfação do comando emergente de uma sentença estruturante.²³

4.2. As sentenças em processos estruturantes e sua imunização pela coisa julgada

Sem embargo das reflexões pontuadas no subtópico acima, a nosso aviso, os processos estruturantes não estão infensos à estabilidade da coisa julgada material. Essa premissa, ao que parece, pode ser extraída do próprio sistema do Código de Processo Civil, que, consoante já observado nesse trabalho, apresenta-se totalmente compatível com o modelo de processo de diretrizes estruturantes.

Por um primeiro ângulo, merece ser assinalado que o Código permite que o juiz considere os fatos supervenientes que possam ter repercussão no julgamento da demanda, sejam eles constitutivos, modificativos ou extintivos. Essa premissa é aplicável, em princípio, até o julgamento do recurso de apelação, especialmente em virtude do pré-questionamento exigido para a insurgência recursal dirigida às Cortes Superiores, o que implicaria em inevitável supressão de instância.²⁴

De qualquer forma, a previsão expressa contida no art. 493, *caput*, e 493, parágrafo único, representa uma acomodação da regra com as diretrizes de um processo estruturante. Com efeito, apesar da dificuldade para o autor aquilatar, desde logo, a extensão da reestruturação que será necessária para recompor o direito fundamental que foi violado ou as políticas públicas que foram negligenciadas, os fatos supervenientes,

²² “Por outro lado, é muito frequente no emprego de medidas estruturais a necessidade de se recorrer a provimentos em cascata, de modo que os problemas devam ser resolvidos à medida que aparecem. Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado”. (ARENHART, 2013).

²³ “[...] no paradigma apresentado aqui, partimos da segurança-continuidade, com sua força de permanência *prima facie*, mas que permite alterações: o ‘preço a pagar’ não é a eternização de litígios, mas apenas o custo (humano e econômico) da tarefa de verificar se, quando e como haverá mudança”. (CABRAL, 2018, p. 383). Conforme *live* promovida por Daniel Neves (PROCESSOS..., 2020), Marco Félix Jobim – em trecho a partir de 54min57s – parece alinhar-se com essa premissa.

²⁴ Nesse sentido, AgInt nos EDcl no REsp 1908392/SP, Segunda Turma do STJ; Relator, Ministro Herman Benjamin; julgamento, 22 nov. 2021 (BRASIL, 2021b).

que importem na apreciação da demanda – os quais certamente devem surgir –, serão sopesados pelo juiz ou pelo relator do recurso de apelação, inclusive de ofício, o que resultará num julgamento consentâneo com a realidade atual da controvérsia instalada num processo de elevada fluidez e mutabilidade.

Afinal, o princípio da congruência, que tem por corolário a estabilidade objetiva da demanda, não significa que a decisão tenha de se adaptar ao cenário fático-jurídico existente no momento da distribuição da ação.²⁵

Evidentemente, os fatos supervenientes que interferem no exame do mérito não devem se contrapor à causa de pedir originária, ou melhor, redundar em nova causa *petendi*, porquanto a estabilidade objetiva da demanda não pode ser desvirtuada.²⁶ No entanto, especialmente nos processos estruturantes, em que a narrativa fática descreve, em geral, um ilícito derivado de omissão relevante que afronta direitos fundamentais, os fatos constitutivos supervenientes dificilmente não serão abarcados pela sua causa de pedir aberta.

A partir de um segundo ponto de vista, ressaltamos a disposição inserta no art. 505, I do Código de Processo Civil, que se refere às hipóteses de relações jurídicas continuativas. A regra ora em comento permite a revisão da sentença que certificou o direito numa relação jurídica de trato continuado em face de alterações no estado de fato ou de direito provocadas por fatos supervenientes.

Assim, diante de uma demanda que cuida de vínculos obrigacionais permanentes, que se prolongam no tempo, portanto, a modificação do *status quo* decorrente de fatos supervenientes autoriza, de acordo com o dispositivo supracitado, a revisão da decisão.

É importante mencionar que o art. 505, I do Código, acrescenta mais um argumento no sentido da compatibilidade dos processos estruturantes com a coisa julgada, notadamente porque o sistema prevê a possibilidade de revisão de uma decisão por força de uma transição no panorama fático-jurídico observado no momento da formação da coisa julgada. E essa modificação, a rigor, autoriza a revisão da decisão em virtude da incidência da *cláusula rebus sic stantibus*.

Em consequência, ao menos para as demandas que versam sobre relações duradouras, de trato continuado, poder-se-ia sustentar que elas estariam à margem da

²⁵ Nessa linha de pensamento, Celso Neves (1977): “O princípio da imutabilidade do pedido não implica, pois, necessariamente, o da repristinação da sentença ao momento da propositura da ação. A sentença tem, também, o seu momento e seria contra o princípio da economia processual e o fim imediato da realização do direito objetivo que nela não se atendesse aos fatos supervenientes aptos à determinação de modificações na solução, ou de questões processuais, ou da própria lide”.

²⁶ Conforme precedente da Terceira Turma do STJ; REsp 1884887/DF; Relatora, Ministra Nancy Andrighi; julgamento, 10 ago. 21 (BRASIL, 2021c).

indiscutibilidade e da imutabilidade inerentes à coisa julgada material. Essa premissa, no entanto, mostra-se absolutamente equivocada. Ocorre que, a alteração do cenário fático-jurídico declinado prefacialmente, como parece intuitivo, tem por condão gerar uma nova causa de pedir, com a conseqüente modificação dos fatos que integraram a causa *petendi* originária. Assim, inexistindo a coincidência do *tria eadem*, certamente estaremos diante de duas demandas diversas.²⁷

Ora, se o alimentando que tem em seu favor uma sentença transitada em julgado para o pagamento de prestação alimentícia é agraciado com uma fortuna pecuniária, então a revisão proposta pelo alimentante estará respaldada em fatos diversos da demanda originária, nova causa de pedir fundada em fatos supervenientes e novo pedido que não tem simetria com o *tria eadem* da ação de alimentos que restou imunizada pela coisa julgada material. E nem mesmo a eficácia preclusiva poderia ser invocada para impedir a revisão, uma vez que o alimentante, na ilustração acima, não teria nenhuma possibilidade de deduzir o fato superveniente no curso da primeira demanda.²⁸

A despeito do art. 501, I do CPC, enrobustecer a compatibilidade do regime da coisa julgada com os processos estruturantes, ele deve ser interpretado de acordo com as especificidades desse modelo processual. Com efeito, a depender da matéria em discussão e do comando decisório contido numa decisão de matriz estruturante, ele sequer precisaria ser aplicado, porquanto o conteúdo ou o preceito concreto declarado na sentença que será imunizado, via de regra, restringe-se à chancela de um ilícito perpetrado por uma omissão estatal ou por uma atuação comissiva ou omissiva de um particular,²⁹ com conseqüente imposição de restabelecer os valores fundamentais violados ou reparar os danos resultantes.

Portanto, o plano de reestruturação que se mostra tão marcante nos processos estruturantes, a rigor, não está, *prima facie*, abrangido pela autoridade da coisa julgada material. O plano em si é um delineamento da estratégia que deverá ser implementada para a recomposição dos bens jurídicos afrontados, e segue, consoante já observado, a metodologia da tentativa-erro-acerto.

²⁷ “Por outro lado, também é evidente que os fatos ocorridos depois do trânsito em julgado e que estejam aptos a alterar a relação ou situação jurídica que foi objeto da sentença acobertada pela *res iudicata* não esbarrarão no óbice da coisa julgada. Constituirão uma nova causa de pedir, delimitadora de um novo objeto processual”. (TALAMINI, 2006, p. 57).

²⁸ “Se ocorridos os fatos em ocasião na qual já não teria o interessado, ainda *in abstracto*, como alegá-los, não se sujeitam eles à eficácia preclusiva. O plano divisório entre fatos preclusos e fatos não preclusos, quanto à época da respectiva ocorrência, corta o processo no último instante em que, objetivamente, era lícita a arguição”. (MOREIRA, 1988, p. 107).

²⁹ Como exemplo, citamos o rompimento das barragens de Mariana em 2015 e de Brumadinho em 2019, que causaram danos ambientais e humanos sem precedentes.

Por outra via, mesmo que seja aplicada a regra do art. 505, I do CPC numa decisão estruturante, pensamos que não faz sentido o ajuizamento de outra demanda para revisar o que foi estabelecido na primeira, em virtude da superveniência de fatos.

Podemos imaginar uma demanda proposta para o fornecimento de fármacos incluídos na lista da Política Nacional de Medicamentos do Ministério da Saúde. A sentença reconhece a omissão estatal e formula um plano para a disponibilização dos medicamentos em etapas, de acordo com as prioridades orçamentárias e a necessidade dos pacientes mais afetados. Sobrevém, no entanto, a informação de que parcela dos medicamentos teve a sua produção mundial impactada pela pandemia do coronavírus, de modo que o prazo estabelecido na sentença estruturante simplesmente é inexecutável.

Ora, ainda que o cronograma integrasse o dispositivo da referida sentença e estivesse submetido à estabilização da coisa julgada material – o que aventamos apenas para ilustrar –, a teoria da imprevisão, na hipótese, não deveria ser rediscutida em outra demanda para revisar o que foi ajustado na primeira. Assim, em face da superveniência dos fatos, uma nova audiência pública poderia ser realizada com a participação dos representantes do Ministério Público, do ente público encarregado de fornecer os medicamentos e do *amicus curiae*, caso tenha sido habilitado, para que nova proposição seja ajustada para contornar o plano originário.

Esse parece ser o sentido que justifica a aplicação do art. 501, I do Código de Processo Civil para os processos estruturantes.

De qualquer forma, reiteramos que a coisa julgada material estabilizará o preceito declaratório que integra o dispositivo, vale dizer, o reconhecimento de um ilícito violador de políticas públicas ou de direitos fundamentais.³⁰

A forma de execução do plano elaborado, por seu turno, será flexível, podendo adaptar-se de acordo com a necessidade de remover os obstáculos para a reestruturação de um estado de coisas que se encontra à margem de valores constitucionais relevantes.

³⁰ Aliás, nesse sentido, art. 32, § 7º do PL n. 1.641/21, que cuida da reforma da Ação Civil Pública, *in verbis*: “§ 7º O juiz, de ofício ou a requerimento das partes e observado o contraditório prévio, poderá adequar o modo de proteção do bem jurídico na fase de cumprimento ou no processo de execução, ajustando-a às peculiaridades do caso concreto e às alterações fáticas supervenientes, inclusive na hipótese de o ente público ou seu delegatário promover políticas públicas que se afigurem mais adequadas do que as determinadas na decisão, ou se esta se revelar inadequada ou ineficaz para o atendimento do direito” (BRASIL, 2021a, grifo nosso).

5. Síntese conclusiva

O tema pertinente às políticas públicas está intimamente relacionado com a concretização de direitos fundamentais e encampa diversas questões atuais que são objeto de um debate social intenso. Isto envolve, a partir do recorte ora proposto, sobretudo as ações afirmativas de assento constitucional e que se dirigem a rechaçar panoramas discriminatórios numa sociedade multifacetada e profundamente desigual.

Assim, temáticas cuja discussão é tão necessária quanto espinhosa, como o direito à moradia, à posse da terra improdutiva, o acesso a medicamentos, aos direitos das pessoas portadoras de vulnerabilidade, do idoso, dos indígenas, da população LGBTQIA+, do racismo estrutural, apenas para exemplificar, emergiram com intensidade na sociedade e, inclusive, no âmbito judicial.

Nesse último caso, a despeito das críticas pontuadas a partir de um alegado excesso de ativismo judicial, é indiscutível que, a despeito de o diálogo institucional apresentar-se como o cenário democrático ideal, a exceção à regra converge para uma atuação contramajoritária do Poder Judiciário, especialmente em assuntos de políticas públicas.

O presente trabalho apresentou os contornos gerais dos processos estruturantes, bem como sua origem histórica e a repercussão na sociedade latino-americana, destacando-se a importância desse instrumento para o enfrentamento de conflitos judiciais com forte conotação social, policêntricos, permeados por políticas públicas infrutíferas para as quais o processo tradicional bipolar não tem o condão de equacionar.

No aspecto processual, com o destaque para o regime da estabilidade das decisões estruturantes, as inferências mais pontuais são as seguintes:

i - o Código de Processo Civil pátrio, com suas técnicas, como a cisão do julgamento de mérito e as tutelas provisórias de urgência e da evidência, a previsão do *amicus curiae*, além de seu rito comum com uma configuração relativamente mais flexível, mostra-se aderente ao modelo de processo estruturante;

ii - a criação de um procedimento específico para os processos estruturantes, a rigor, não se apresenta como uma necessidade, porquanto disposições do Código que autorizam, por exemplo, a figura interventiva do *amicus curiae*, os atos concertados, a pactuação de convenções processuais, os poderes instrutórios do juiz, os meios atípicos de execução, apenas para enumerar alguns, abre espaço para que o trâmite desse modelo processual não encontre obstáculos que possam violar o devido processo legal;

iii - a estabilidade das decisões estruturantes, sejam elas as interlocutórias que apreciam parcialmente o mérito ou homologuem a composição parcial de um dos pedidos, sejam elas as sentenças, não são incompatíveis com um regime fundado no sistema de preclusões dinâmicas e na segurança jurídica pautada na estabilidade como continuidade

jurídica, na esteira do que dispõe o art. 23, *caput* da LINDB, embora seja questionável a necessidade de aplicar esse sistema para os processos estruturantes em específico;

iv - a estabilidade das decisões estruturantes, por outra via, é plenamente compatível com o regime clássico da coisa julgada previsto no Código de Processo Civil, porquanto sua autoridade imunizará o preceito concreto que declarou a prática comissiva ou omissiva de um ilícito violador de direitos fundamentais, com o reconhecimento da responsabilidade por eventuais danos;

v - a partir de então, a fase de implementação da decisão gestada a partir de um plano apresentado pelo juiz, não abrangido pela coisa julgada, será desenvolvida de acordo com a lógica da tentativa-erro-acerto, com o suporte dos instrumentos contidos no CPC que assegurem a participação democrática no processo e o inter-relacionamento institucional.

Curitiba, agosto de 2022.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. *Curso de processo civil coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Tutela (estrutural) do direito e o caso George Floyd: lições da Corte Constitucional colombiana. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 29, n. 124, p. 189-209, mar./abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 1.641, de 29 de abril de 2021. Disciplina a ação civil pública. *Portal da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 2021a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2001406. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *AgInt nos EDcl no Recurso Especial n. 1.908.392-SP*. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, 22 de novembro de 2021b. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=142072148®istro_numero=202003157356&peticao_numero=202100754376&publicacao_data=20211210&formato=PDF. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). *Recurso Especial n. 1884887/DF*. Relatora: Min. Nancy Andrighi, Brasília, DF, 10 de agosto de 2021c. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=132868375®istro_numero=202001779002&peticao_numero=&publicacao_data=20210816&formato=PDF. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). *AgInt no Recurso Especial n. 1949624/SP*. Relatora: Min. Maria Isabel Gallotti, Brasília, DF, 4 de abril de 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=149729951®istro_numero=202102232003&peticao_numero=202100810922&publicacao_data=20220407&formato=PDF. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 347*. Relator: Min. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello. Brasília, DF, 8 de junho de 2021d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 29 maio 2022.

BROWN v. Board of Education. *History.com*, New York, 11 Jan. 2022. Updated. Disponível em: <https://www.history.com/topics/black-history/brown-v-board-of-education-of-topeka>. Acesso em: 16 maio 2022.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus curiae no processo civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Manual de direito processual civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CABRAL, Antonio do Passo. *Coisa julgada e preclusões dinâmicas: entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis*. 3. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018.

CHAGAS, Inara. Barragem de rejeitos e os casos Mariana e Brumadinho. *Politize!* Florianópolis, 19 set. 2019. Meio Ambiente. Disponível em: <https://www.politize.com.br/barragem-de-rejeitos/>. Acesso em: 10 maio 2022.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. Tradução do original italiano por Paolo Capitanio. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2000. v. 2.

DIDIER JUNIOR, Fredie Souza; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 15 maio 2022.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Teoria geral do novo processo civil*. São Paulo: Malheiros, 2016.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. [Constituição (1787)]. *Constituição dos Estados Unidos da América*. Tradução: Universidade Estadual de Londrina. Londrina: UEL, 2009. Disponível em: <http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUAREcDidaPESSOALJNETO.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022. UEL [Universidade Estadual de Londrina].

FISS, Owen Mitchell. The forms of justice. *Harvard Law Review*, Cambridge, MA, v. 93, n. 1, p. 1-58, 1979. Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The_Forms_of_Justice.pdf?sequence=2. Acesso em: 1 jun. 2022.

FISS, Owen Mitchell. *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. Tradução de Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2013.

KRAMARZ, Teresa; COSOLO, David; ROSSI, Alejandro. Judicialization of environmental policy and the crisis of democratic accountability. *Review of Policy Research*, Hoboken, v. 34, n. 1, p. 31-49, 2016. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ropr.12218>. Acesso em: 18 maio 2022.

LORENZETTI, Ricardo Luis. Soluções judiciais complexas em litígios ambientais: a experiência Argentina. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 22, n. 85, p. 269-290, jan./mar. 2017.

MENDONÇA, Heloísa. Vale assina acordo para pagar 37,68 bilhões de reais de reparação por tragédia em Brumadinho. *El País Brasil*, [s. l.], 4 fev. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-02-04/vale-assina-acordo-para-pagar-3768-bilhoes-de-reais-de-reparacao-por-tragedia-de-brumadinho.html>. Acesso em: 8 jun. 2022.

MERLINSKY, María Gabriela. Efectos de las causas estructurales en el largo plazo: la causa Riachuelo. *Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 397-420, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22954/16488>. Acesso em: 15 set. 2022.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A eficácia preclusiva da coisa julgada material no sistema do processo civil brasileiro. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual: primeira série*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 97-109. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5164748/mod_resource/content/1/Barbosa%20Moreira%20-%20Efic%3%A1cia%20preclusiva%20da%20coisa%20julgada.pdf. Acesso em: 3 jun. 2022.

NEVES, Celso. O princípio da congruência no processo civil e os fatos supervenientes. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 72, n. 1, p. 319-324, jan./jun. 1977. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66799/69409>.

PROCESSOS estruturais é o tema do Entender Direito desta semana. Realização do Superior Tribunal de Justiça. Brasília, DF, 2021. 1 vídeo (63 min). Série Entender Direito. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=cN1V0IuwNLI&ab_channel=SuperiorTribunaldeJusti%C3%A7a%28STJ%29. Acesso em: 11 set. 2022.

PROCESSOS estruturais e uma análise do PL 8.058/2014 – com Marco Félix Jobim. [S. l.: s. n.], 2020. 1 vídeo (63 min). Publicado pelo canal do professor Daniel Neves. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ZuRVkZ7S2kU&ab_channel=ProfessorDanielNeves. Acesso em: 11 set. 2022.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia T-153/98*. Bogotá, D.C., 28 abr. 1998. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em: 28 maio 2022.

SILVA, Lucas Cavalcanti; MAZINI, Paulo Guilherme Ribeiro da Rosa. Intervenção estruturante nas ações possessórias coletivas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 703-729.

TALAMINI, Eduardo. A coisa julgada no tempo (os “limites temporais” da coisa julgada). *Revista do Advogado*, São Paulo, ano 26, n. 88, p. 56-63, nov. 2006. Disponível em: https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/88/56/index.html.

VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias en litigios de reforma estructural en la República Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 67-89.